

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1969.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'application de certains traités internationaux,

Par M. Jean LEGARET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Sous un titre apparemment anodin, le projet de loi qui nous est soumis soulève un grave problème d'ordre institutionnel ou même constitutionnel puisqu'il met en cause l'exercice même du

(1) Cette commission est composée de : MM. André Monteil, président ; Raymond Boin, Jean Péridier, Pierre de Chevigny, vice-présidents ; Jean de Lachomette, Georges Repiquet, M. le général Antoine Béthouart, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Bène, Charles Bosson, Serge Boucheny, Marcel Boulangé, Louis Brives, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jacques Duclos, Baptiste Dufeu, Pierre Giraud, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Alfred Kieffer, Emmanuel Lartigue, Guy de La Vasselais, Jean Lecanuet, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Ladislav du Luart, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Gaston Monnerville, Roger Morève, André Morice, Léon Motais de Narbonne, Dominique Pado, Henri Parisot, Vincent Rotinat, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 864, 897, 900 et in-8° 155.

Sénat : 65 et 103 (1969-1970).

Communauté économique européenne (C. E. E.). — Traités et Conventions - Ordonnances - Loi (domaine de la) - Droit d'établissement - Professions libérales.

pouvoir législatif dans la Communauté européenne. Le Gouvernement nous demande en effet de l'autoriser, sur la base de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance avant le 1^{er} janvier 1973 les mesures relevant normalement du domaine de la loi et qui sont nécessaires pour assurer l'application des directives du Conseil de la Communauté économique européenne en vue de réaliser progressivement la liberté d'établissement et des prestations de service à l'intérieur de cette communauté.

Deux remarques préliminaires doivent être faites :

a) C'est la troisième fois que le Gouvernement demande une telle délégation de pouvoirs : la première lui fut accordée par une loi du 14 décembre 1964 ; la seconde par une loi du 6 juillet 1966 et pour une durée limitée à la période transitoire du Marché commun, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1969.

b) L'article 189 du Traité de Rome stipule que, pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au traité, le Conseil et la Commission de la Communauté économique européenne arrêtent des règlements et des directives. Le règlement a une portée générale : il est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre. Il ne pose donc pas de problème d'ordre législatif quant à son application dans les Etats nationaux. La directive lie tout Etat membre destinataire quant aux résultats à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

I. — Le recours à l'article 38 de la Constitution pour l'application des directives communautaires.

Le Parlement s'est, à deux reprises, rangé à l'argumentation du Gouvernement d'après laquelle il n'existait pas d'autre solution possible pour l'application en France des directives européennes que le recours à l'article 38 de la Constitution. Celui-ci stipule, en effet, dans son premier alinéa, que le Gouvernement peut, *pour l'exécution de son programme*, demander au Parlement l'autorisation de prendre, par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Considérant que le Parlement a adopté le Traité de Rome qui constitue en lui-

même un programme que le Gouvernement est tenu d'exécuter depuis sa mise en vigueur en 1958, il semble à première vue logique de faire jouer la délégation de pouvoirs de l'article 38 pour son application.

C'est ainsi que M. Marilhac, rapporteur de la première loi de décembre 1964, avait admis que l'article 38 de la Constitution pouvait être invoqué, car « s'agissant de mesures prises en application d'un traité international de portée à la fois considérable et créatrice, ratifié depuis longtemps, on ne peut nier qu'il entre dans le programme du Gouvernement d'en assurer l'exécution ».

Cette argumentation valable pour l'application de la législation communautaire dans la période transitoire, peut-elle encore être mise en avant pour la période définitive qui va commencer le 1^{er} janvier prochain et au cours de laquelle des décisions importantes touchant à tous les secteurs d'activité nationale vont être susceptibles d'intervenir ?

A ce point de notre développement, nous poserons d'ailleurs la question de savoir pourquoi la délégation de pouvoirs réclamée par le Gouvernement dans les conditions de l'article 38 de la Constitution, n'est demandée que pour réaliser la liberté d'établissement et des prestations de service. Quelle procédure le Gouvernement entend-il suivre en ce qui concerne toutes les autres matières dans lesquelles la législation européenne devra intervenir en vertu du traité ? A-t-il l'intention de demander, cas par cas, l'autorisation de légiférer par ordonnance ?

Quoi qu'il en soit, nous serions tentés, étant donné l'importance de plus en plus grande que doit revêtir la législation européenne dans les années à venir, de refuser le projet de loi, obligeant ainsi le Gouvernement à soumettre au Parlement pour approbation toutes les directives européennes. Cela aboutirait à créer une sorte de domaine nouveau dans l'élaboration législative, dans lequel le Parlement saurait qu'il ne peut s'opposer à la finalité d'un texte tout en gardant la liberté d'en discuter les moyens d'application.

Cette procédure permettrait aux parlements nationaux de prendre directement conscience de l'état d'uniformisation et d'harmonisation des législations des Etats membres rendues nécessaires par l'application du traité. Ils pourraient en même temps prendre la mesure de l'influence grandissante que la législation européenne doit avoir sur la législation nationale.

Pour éviter toutefois l'obstacle majeur auquel on se heurterait en cas d'opposition d'un parlement national à une directive européenne, avec toutes les conséquences que cela entraînerait sur le plan international (intervention de la Cour de justice des communautés, notamment), nous vous proposons une solution intermédiaire ; celle-ci consiste à faire intervenir obligatoirement les commissions parlementaires compétentes pour consultation préalable, comme cela a d'ailleurs été décidé par la loi du 8 août 1962, complémentaire à la loi d'orientation agricole, qui prévoyait dans son article 24 : « Pour assurer et permettre l'application des décisions prises par la C. E. E. pour la mise en œuvre de la politique agricole commune, le Gouvernement est habilité à prendre toutes dispositions nécessaires relevant normalement du domaine de la loi par voie d'ordonnance, *après consultation des commissions compétentes des Assemblées...* »

Cette procédure a l'avantage de ne pas ralentir outre mesure les délais d'application des directives européennes, de permettre aux commissions parlementaires d'étudier les textes et leurs répercussions sur la législation nationale. Enfin, elle n'implique pas le risque de rejet de la loi européenne qui, par définition, a été adoptée par les six pays.

Cette procédure est suivie en République fédérale d'Allemagne où toutes les directives émanant du Conseil de la C. E. E. sont transmises par le Gouvernement au Bundestag où elles sont renvoyées aux commissions compétentes ; celles-ci désignent un rapporteur, qui n'a que la possibilité de proposer des recommandations et de les adresser au Gouvernement ; il ne peut modifier les textes qui lui sont soumis. Le Bundestag se trouve cependant informé d'une manière très étroite de l'activité du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'élaboration de la législation européenne. Le dessaisissement complet du Parlement est en effet très grave si l'on examine la procédure d'élaboration des décisions sur le plan européen.

II. — L'élaboration de la législation européenne.

L'article 137 du Traité de Rome stipule que l'Assemblée composée de représentants des peuples et des Etats réunis dans la Communauté exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité.

Le Parlement européen émet obligatoirement des avis sur tous les textes élaborés par la commission ou le Conseil des Ministres, mais ses avis ne sont pas contraignants ; ses attributions sont purement consultatives ; il n'exerce donc pas de véritable pouvoir législatif pas plus d'ailleurs qu'il ne possède encore le pouvoir de contrôle budgétaire dans la Communauté. L'une de ses revendications semble cependant avoir été entendue par les négociateurs de La Haye qui, si l'on en croit le communiqué, sont convenus de remplacer progressivement les contributions des Etats membres par des ressources propres dans le but d'arriver à terme au financement du budget des communautés et de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

Pour le moment et tant que le Traité de Rome ne sera pas modifié pour accorder au Parlement un véritable pouvoir législatif, celui-ci est exercé en fait par le Conseil des Ministres composé de représentants de chacun des gouvernements des Etats membres, statuant sur les propositions qui lui sont faites par la Commission de la C. E. E. Le pouvoir législatif concernant tous les domaines visés par le Traité de Rome va-t-il échapper désormais tout à la fois aux parlements nationaux nécessairement dessaisés par l'effet même du Traité de Rome et au Parlement européen confiné dans ses attributions consultatives, le Conseil, organe purement intergouvernemental, demeurant le seul législateur de la Communauté ?

On voit que cette simple question met en cause le caractère démocratique de l'Europe que l'on veut construire. On ne peut que se réjouir des éléments positifs contenus dans le communiqué de La Haye qui semble vouloir étendre encore les domaines d'action européenne. Nous regrettons cependant que, sur le plan institutionnel, rien n'ait été décidé dans le domaine si important de l'équilibre des pouvoirs européens.

Le Parlement européen a, depuis de longues années, réclamé l'application de l'article 138 du Traité en vue de permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct. Cette revendication est parfaitement légitime et s'inscrit dans la logique d'une Europe vraiment démocratique. Il ne faut pas se dissimuler toutefois les difficultés très graves qui devront être surmontées avant d'atteindre cet objectif, notamment celles résultant d'une harmonisation préalable des systèmes électoraux nationaux, comme l'a parfaitement indiqué M. Coumaros à l'Assemblée Nationale dans son excellent rapport sur ce projet de loi.

Il ne serait pas logique d'attendre qu'une telle éventualité, souhaitable à terme, se réalise pour décider la transformation des pouvoirs consultatifs actuels du Parlement européen en véritables pouvoirs législatifs, en tout état de cause nécessaires ; le Parlement européen actuel est composé d'une manière parfaitement représentative, au suffrage universel indirect, puisque ses membres sont désignés par les parlements nationaux des six Etats. Ils sont donc bien les représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, selon les termes mêmes de l'article 137 du Traité.

Il semble indispensable, pour l'évolution future de l'Europe, que le Gouvernement se penche sur ce problème de l'équilibre des pouvoirs et qu'il invite nos partenaires à modifier le traité afin de doter le Parlement européen de véritables pouvoirs législatifs.

Conclusion.

Nous ne pouvons insérer dans la loi qui nous est soumise aujourd'hui une disposition qui conditionnerait la délégation de pouvoirs réclamée à une telle action sur le plan international, mais nous proposons un amendement tendant à réduire d'une année la durée de la délégation de pouvoirs en donnant à cet amendement le sens d'une invitation au Gouvernement d'agir dans le sens que nous venons d'indiquer ; l'amendement consistant à faire intervenir les commissions parlementaires nationales dans la procédure d'élaboration de la législation européenne marque le souci de notre part d'éviter, en l'absence de pouvoirs législatifs européens, un hiatus en ce qui concerne l'intervention d'un organe législatif quelconque dans l'élaboration de cette législation. Les préoccupations de notre commission se trouvent entièrement partagées par la Commission des Lois saisie au fond de ce projet de loi puisqu'un amendement semblable va être proposé par elle. Nous vous invitons donc à l'adopter et nous nous bornons à présenter un amendement ramenant à deux ans la durée de l'autorisation donnée au Gouvernement de légiférer par ordonnances.

Sous réserve de l'adoption de ces deux amendements, nous vous demandons de donner un avis favorable au projet de loi qui vous est soumis.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Amendement : Rédiger ainsi le début de l'article premier :

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, à compter du 1^{er} janvier 1970 et jusqu'au 31 décembre 1971,... (*le reste sans changement*).